

Fritzsche, Bernd; Gebhardt, Heinz; Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich

Article — Digitized Version

Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fritzsche, Bernd; Gebhardt, Heinz; Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich (1991) : Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 1, pp. 19-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136715>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bernd Fritzsche, Heinz Gebhardt, Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz

Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994

Angesichts der Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und über den einnahmen- und ausgabenpolitischen Kurs im alten Bundesgebiet sind die finanzpolitischen Perspektiven gegenwärtig ungewiß. Welche Optionen bestehen in mittelfristiger Sicht?

Mit der deutschen Vereinigung haben sich auch die Perspektiven der öffentlichen Haushalte erheblich geändert. Dies betrifft erstens die Entwicklungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, die sich als Reflex der „verbesserten“ Wachstumsaussichten im Westen und des erhöhten Transferbedarfs im Osten Deutschlands ergeben. Beides ist indessen nicht unabhängig von Kurs und Ausgestaltung der Finanzpolitik. Zwar ist die künftige Wirtschaftsentwicklung keineswegs ausschließlich oder in erster Linie Ergebnis der Finanzpolitik – auch nicht in den neuen Bundesländern¹ –, aber eine wichtige Rolle wird man dabei insbesondere den staatlichen Ausgaben nicht absprechen können. Zweitens ist zu fragen, inwieweit die nicht-fiskalischen Elemente, vor allem die allokativen und distributiven Dimensionen des Haushalts im Lichte der veränderten Anforderungen der Überprüfung und gegebenenfalls Neugestaltung bedürfen². In welchem Maße einem solchen Ergebnis entsprochen werden kann, ist – und hier wird die Interdependenz der Problemstellungen deutlich – nicht unabhängig von der Basisentwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand.

Die vorliegende Arbeit steckt Pfade der mittelfristigen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung ab. Angesichts der relativ großen Unbestimmtheit der mittelfristigen

Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, aber auch wegen des bislang nur in Umrissen bekannten künftigen einnahmen- und ausgabenpolitischen Kurses im alten Bundesgebiet kann es sich nur um vorläufige Aussagen handeln; sie sollten indessen ausreichen, Optionen der Finanzpolitik in mittelfristiger Sicht deutlich werden zu lassen. Das Schwergewicht der Ausführungen liegt auf den fiskalischen Fragen. Eine grundsätzliche und umfassende Erörterung der in der Diskussion stehenden haushaltspolitischen Maßnahmen hat bereits an anderen Stellen stattgefunden³, und ihr wäre hier nur wenig hinzuzufügen.

Der Betrag gliedert sich wie folgt: Ausgangspunkt bildet eine Schätzung der mittelfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand (Abschnitt 1). Im zweiten Abschnitt wird nach den makroökonomischen Implikationen und Konsequenzen für die Wirtschaft des alten Bundesgebiets gefragt. Dabei wird auch untersucht, mit welchen Wirkungen für den Fall von Steuererhöhungen zu rechnen wäre. Im dritten Abschnitt wird den Verteilungseffekten der verschiedenen finanz-

PD Dr. Ullrich Heilemann, 46, ist Mitglied des Vorstandes des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen. Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, 43, ist Forschungsgruppenleiter der Abteilung Finanzen und Dr. Bernd Fritzsche, 47, sowie Heinz Gebhardt, 37, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des RWI.

¹ Auch unter den heute gegenüber dem Frühjahr 1990 fundamental veränderten politischen Umständen ist von der seinerzeitigen Einschätzung, daß die Vitalisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und die rasche Angleichung ihrer Lebensbedingungen in erster Linie das Ergebnis des privaten Sektors bzw. der Region selbst sein muß, nichts zurückzunehmen. Vgl. H. Gebhardt, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Finanzhilfen der Bundesrepublik für die DDR: Umfang, Formen, Wirkungen, in: RWI-Mitteilungen; Berlin, 40. Jg. (1989), S. 346.

² Trotz vielfältiger Unterschiede gegenüber der Nachkriegszeit ist es in diesem Zusammenhang hilfreich, sich Ausgestaltung und Rolle der Finanzpolitik beim Wiederaufstieg der Bundesrepublik zu vergegenwärtigen. Vgl. dazu z.B. H. C. Wallich: Triebkräfte des westdeutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt a.M. 1955.

³ Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990, Ziffer 432 ff.

politischen Optionen nachgegangen. Eine kurze Zusammenfassung und Beurteilung bilden den Schluß.

Die Einnahmen und Ausgaben des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in VGR-Abgrenzung) werden hier auf Basis der mittelfristigen Zielprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands geschätzt⁴; dabei wird davon ausgegangen, daß die einigungsbedingten Mehrausgaben auf die im Eckwertebeschuß zum Bundeshaushalt 1991 und zum Finanzplan bis 1994 genannte Größenordnung begrenzt und die dort von der Regierung angekündigten haushaltentlastenden Maßnahmen realisiert werden⁵.

In der Zielprojektion wird davon ausgegangen, daß das reale Bruttosozialprodukt (BSP) zwischen 1990 und 1994 um jahresdurchschnittlich 3,5% wächst und sich der durchschnittliche Preisanstieg auf 3% begrenzen läßt, so daß sich für das nominale BSP ein Anstieg von 6,5% ergibt. Das reale Wachstum wurde dabei für 1990 mit 4,5%, für 1991 mit reichlich 3% angesetzt⁶.

Für das Gebiet der ehemaligen DDR hat die Bundesregierung bislang noch keine gesamtwirtschaftliche Projektion vorgelegt. Im Einklang mit dem Herbstgutachten der Institute wird hier ein Rückgang des nominalen BSP in 1990 (-14,5%) und 1991 (-5%) zugrunde gelegt⁷; für die mittlere Frist wird ein um eineinhalb Prozentpunkte stärkerer Zuwachs als in Westdeutschland unterstellt.

Ausgaben

Die Entwicklung der Staatsausgaben wird in Westdeutschland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre einerseits von den Finanzhilfen zur Steigerung der Wirtschaftskraft und zur Bewältigung der sozialen Übergangsprobleme in Ostdeutschland, andererseits von Konsolidierungsbemühungen geprägt sein. Die Bundesregierung hat die einigungsbedingten Mehrausgaben für 1990 auf über 45 Mrd. DM und für die Jahre 1991 bis 1994 auf 70 bis 80 Mrd. DM je Jahr veranschlagt⁸ und zur Begrenzung der Neuverschuldung haushaltentlastende Maßnahmen angekündigt. Das beim Verteidigungsetz und bei den Subventionen, insbesondere bei der Berlin-

und Zonenrandförderung bestehende Sparpotential soll ausgeschöpft, staatliche Industriebeteiligungen sollen privatisiert und Infrastrukturmaßnahmen in stärkerem Maße privatwirtschaftlich finanziert und durchgeführt werden. Außerdem wird erwogen, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu erhöhen und den zur Rentenversicherung entsprechend zu senken; dadurch würden der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und damit das Defizit der Gebietskörperschaften zu Lasten des Überschusses bei den Sozialversicherungen verringert. Insgesamt soll der Bundeshaushalt 1991 um 35 Mrd. DM entlastet werden; bis 1994 soll das Entlastungsvolumen stufenweise auf 70 Mrd. DM gesteigert werden. Bei welchen Ausgaben und in welcher Frist die Einsparungen vorgenommen und inwieweit Mehreinnahmen erzielt werden sollen, ist noch weitgehend offen. Zur Abschätzung der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung sind daher weitere Annahmen erforderlich; in den folgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, daß die haushaltentlastenden Maßnahmen – entsprechend der Struktur des Eckwertebeschlusses – überwiegend auf der Ausgabenseite ansetzen und knapp ein Fünftel des angestrebten Entlastungsvolumens durch Mehreinnahmen erzielt wird. Ferner wird unterstellt, daß die Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst, wie schon in den Jahren zuvor, hinter den Anhebungen in den übrigen Wirtschaftsbereichen zurückbleiben und daß – ungeachtet eventueller Anpassungen der Familienbesteuerung – auf familien- und sozialpolitische Leistungsausweitungen verzichtet wird.

Unter diesen Annahmen würde sich der Anstieg der Staatsausgaben in Westdeutschland nach einer kräftigen Steigerung zu Beginn der neunziger Jahre allmählich abflachen; in den Jahren 1992 bis 1994 bliebe er mit durchschnittlich 3,5% je Jahr um reichlich zwei Prozentpunkte hinter dem Zuwachs des nominalen BSP zurück, so daß die Staatsquote bis 1994 auf 42,4% – einem zuletzt Anfang der siebziger Jahre erreichten Wert – zurückgeführt würde (vgl. Tabelle 1). Diese Schätzung ist naturgemäß mit erheblichen Unsicherheiten belastet: Zum einen ist offen, ob sich die einigungsbedingten Mehrausgaben angesichts der tiefgreifenden Strukturkrise in Ostdeutschland auf die angesetzte Größenordnung begrenzen las-

⁴ Zu den z.B. aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultierenden Risiken der Schätzung vgl. H. Gebhardt, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 325. Hinzu kommen neuerdings z.B. die etwa aus der Entwicklung am Golf erwachsenden Unsicherheiten.

⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Eckwertebeschuß zum Bundeshaushalt 1991 und zum Finanzplan bis 1994, in: BMF-Pressemittteilung, Bonn, Jg. 1990, Nr. 90 vom 14. November 1990.

⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Eckwerte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1984/89 – Altes Bundesgebiet, Bonn, S. 12. 1990.

⁷ Vgl. hierzu im einzelnen: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1990 – Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Essen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin; HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, ohne Erscheinungsort und -jahr, S. 24 ff.

⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Eckwertebeschuß zum Bundeshaushalt 1991, a.a.O., S. 5 f.

sen⁹, zum anderen ist es nach den bisherigen Erfahrungen beim Abbau von Finanzhilfen¹⁰ noch nicht gesichert, ob die haushaltsentlastenden Maßnahmen im angekündigten Umfang realisiert werden.

Einnahmen

Das Steueraufkommen, das 1990 durch Steuersenkungen in Höhe von 35 Mrd. DM reduziert wurde, wird in den kommenden Jahren wieder beschleunigt zunehmen, da die Aufkommenselastizität des Steuersystems durch die Entlastungsmaßnahmen nur wenig verringert¹¹ wird und da die Bundesregierung die im Rahmen der Berlin- und Zonenrandförderung gewährten Steuervergünstigungen, auf die 1990 ein Volumen von rund 12 Mrd. DM entfiel, bis 1994 weitgehend abbauen will. Nach den haushaltspolitischen Vorbehalten des Eckwertebeschlusses zu schließen, dürften die ursprünglich für 1993 geplanten Steuerentlastungen für Unternehmen¹² und die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Neuregelung des Familienlastenausgleichs wohl in die nächste Legislaturperiode hinausgeschoben werden¹³. Die volkswirtschaftliche Steuerquote, d.h. die Relation des Steueraufkommens (in VGR-Abgrenzung) zum nominalen BSP,

wird der vorliegenden Abschätzung zufolge nach der vorjährigen Verringerung von 24,8% auf 23,3% bis 1994 auf 24% steigen (vgl. Tabelle 1).

Das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen wird 1990 und 1991 voraussichtlich weniger kräftig steigen als die Löhne und Gehälter, da die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung als Folge der Reform im Gesundheitswesen verringert werden. In den Folgejahren dürfte sich das Beitragsaufkommen weitgehend parallel zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum entwickeln; in den folgenden Berechnungen wird zumindest keine weitere Senkung der Beitragsbelastung unterstellt. Zum einen wird der Beitragssatz zur Krankenversicherung trotz reformbedingter Einsparungen nicht weiter gesenkt werden, da mit der im Rahmen des Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen beschlossene Einbeziehung des Pflegefallrisikos in die gesetzliche Krankenversicherung ab 1991 die Leistungen ausgeweitet werden. Zum anderen würde die von der Bundesregierung zur Verringerung des hohen Defizits der Arbeitslosenversicherung ins Auge gefaßte Beitragssatzerhöhung voraussichtlich die geplante Senkung des Satzes zur

⁹ Im Vorjahr mußten die Ansätze aus verschiedenen Gründen nach oben korrigiert werden; noch Mitte 1990 wurden die einigungsbedingten Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Errichtung des Sonderfonds „Deutsche Einheit“ für 1990 bis 1994 auf reichlich 150 Mrd. DM (rund 130 Mrd. DM für Finanzhilfen, 24 Mrd. DM für den Schuldendienst der kreditfinanzierten Übertragungen) veranschlagt, und es war von einem in mittlerer Frist degressiv abnehmenden Finanzbedarf Ostdeutschlands ausgegangen worden.

¹⁰ Vgl. hierzu H. Gebhardt: Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel, in: RWI-Mitteilungen, 40. Jg. (1989), S. 49 ff.

¹¹ Die Aufkommenselastizität des Steuersystems (die relative Veränderung des Steueraufkommens in Relation zum Zuwachs des nominalen BSP) liegt im Zeitraum 1990 bis 1994 – ohne den geplanten Abbau von Steuervergünstigungen – bei 1,07, ohne die Steuerreform 1990 hätte sie 1,1 betragen.

¹² Vgl. hierzu Unterrichtung durch die Bundesregierung, Jahreswirtschaftsbericht 1990, (Deutscher Bundestag, Drucksache 11/6278), Bonn 1990, Ziffer 18 ff.

¹³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Eckwertebeschuß zum Bundeshaushalt 1991, a.a.O., S. 12.

Tabelle 1
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates¹ in Westdeutschland 1989 bis 1994

	1989	absolut			Veränderung gegenüber dem Vorjahr				Relation zum nominalen BSP			
		1990 ^{a,b}	1991 ^{a,b}	1994 ^{a,b}	1989	1990 ^{a,b}	1991 ^{a,b}	1994 ^{a,b}	1989	1990 ^a	1991 ^a	1994 ^a
	in Mrd. DM								in %			
Einnahmen	1005,3	1042,0	1114,5	1323,5	8,0	3,5	7,0	6,0	44,5	42,5	42,8	42,8
Steuern	560,0	570,0	619,5	743,5	9,2	2,0	8,5	6,0	24,8	23,3	23,8	24,0
Sozialbeiträge	383,4	408,5	433,0	512,0	4,6	6,5	6,0	5,5	17,0	16,7	16,6	16,6
Übrige Einnahmen	61,9	63,5	62,0	68,5	19,6	2,8	-2,5	3,5	2,7	2,6	2,4	2,2
Ausgaben	999,9	1097,0	1176,0	1309,0	2,4	9,5	7,0	3,5	44,2	44,8	45,1	42,4
Übertragung an Ostdeutschland	3,0	47,0	75,0	75,0	300,0	1566,5	159,5	0,0	0,1	1,9	2,9	2,3
Zinsausgaben	60,4	63,5	72,0	88,0	0,9	5,0	13,5	7,0	2,7	2,6	2,8	2,8
Übrige Ausgaben	936,5	986,5	1029,0	1146,0	2,3	5,5	4,5	3,5	41,4	40,3	39,5	37,1
Finanzierungssaldo	5,5	-55,0	-61,5	14,5	x	x	x	x	0,2	-2,2	-2,4	0,5
Gebietskörperschaften	-10,9	-74,5	-72,5	-9,0	x	x	x	x	-0,5	-3,0	-2,8	-0,3
Sozialversicherungen	16,4	19,0	11,0	23,5	x	x	x	x	0,7	0,8	0,4	0,8
nachrichtlich:												
nominales BSP	2261,3	2450,0	2607,0	3090,0	6,5	8,5	6,5	6,0	x	x	x	x

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. ^a Eigene Schätzung. ^b Angaben gerundet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Rentenversicherung ausgleichen. Alles in allem dürften die Staatseinnahmen daher im alten Bundesgebiet in den Jahren 1991 bis 1994 im Durchschnitt um reichlich 6% zunehmen; legt man indes für diesen Zeitraum einen um einen Prozentpunkt flacheren Wachstumspfad als in der Projektion der Bundesregierung zugrunde, dann errechnet sich eine um einen Prozentpunkt geringere Zunahme der Staatseinnahmen bzw. für 1994 ein um 45 Mrd. DM (brutto, siehe unten) niedrigeres Aufkommen an Steuern und Sozialbeiträgen (1210 Mrd. DM statt 1255 Mrd. DM).

Unter den Annahmen, daß die Wirtschaft im alten Bundesgebiet auf einen dauerhaft höheren Wachstumspfad eingeschwenkt ist, die einigungsbedingten Mehrausgaben von 1991 bis 1994 auf 70 bis 80 Mrd. DM je Jahr begrenzt werden, die Finanzpolitik den Konsolidierungskurs der achtziger Jahre wieder aufnimmt und die angekündigten haushaltsentlastenden Maßnahmen realisiert werden, wird sich die finanzielle Lage, was die westdeutschen öffentlichen Haushalte betrifft, nach der deutlichen Verschlechterung zu Beginn der neunziger Jahre in der Folgezeit wieder aufhellen.

Finanzierungssalden

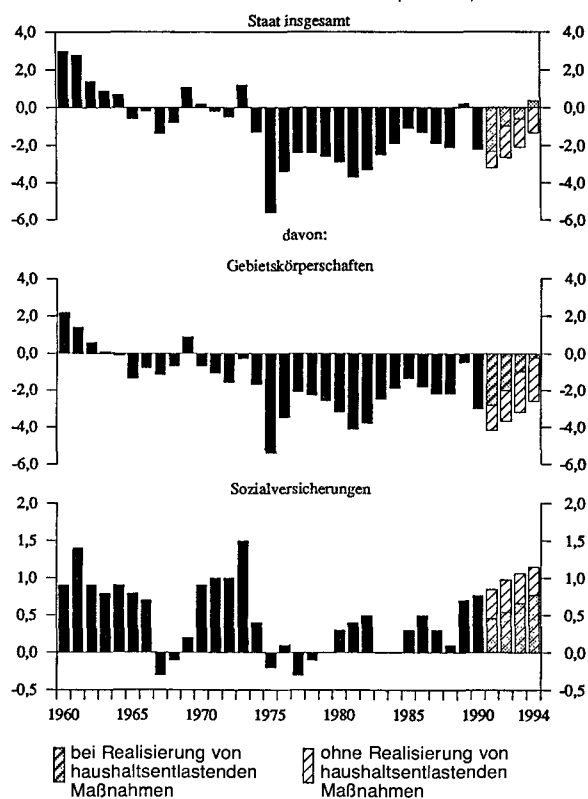
Die Überschüsse der Sozialversicherungen werden infolge der günstigen Beschäftigungsentwicklung bis 1994 auf über 23 Mrd. DM zunehmen, und die Defizite der Gebietskörperschaften werden aufgrund der haushaltsentlastenden Maßnahmen und auch als Folge der wachstumsbedingten Mehreinnahmen von dem hohen Niveau des Jahres 1990 (75 Mrd. DM) bis 1994 stufenweise auf knapp 10 Mrd. DM¹⁴ und damit in Relation zum nominalen BSP von 3,0 auf 0,3% zurückgeführt. Der Anteil der Neuverschuldung am BSP liegt damit in Westdeutschland zwar vorübergehend oberhalb der vom Sachverständigenrat – allerdings unter stabilitätspolitischen Aspekten – postulierten Normalverschuldungsquote von 1,4% (in VGR-Abgrenzung), er fällt jedoch niedriger aus als die Mitte der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre realisierten Quoten (vgl. Schaubild). Für sich genommen erschiene die starke Ausweitung der westdeutschen

¹⁴ In finanzstatistischer Abgrenzung errechnet sich für die Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung des Fonds „Deutsche Einheit“ für 1990 ein Defizit von reichlich 90 Mrd. DM und für 1994 von rund 20 Mrd. DM. Die Abweichungen zwischen den Finanzierungssalden in finanzstatistischer und in VGR-Abgrenzung sind überwiegend darauf zurückzuführen, daß in der Finanzstatistik Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen als Ausgaben eingeordnet werden, während sie in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Teil der Ersparnis sind. Außerdem ist in der Finanzstatistik für die Periodenzurechnung der Zahlungszeitpunkt („budgetgetreue“ Widerspiegelung), in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dagegen der Zeitpunkt der Leistungsentstehung entscheidend. Zu den Konzeptunterschieden und den Gründen für die Saldendifferenz vgl. H. E s s i g: Finanzierungssalden für den öffentlichen Bereich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik, in: Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, Jg. 1990, Heft 6, S. 383 ff.

Staatsverschuldung zu Beginn der neunziger Jahre nicht als bedenklich, wenn sie vorrangig investiven Maßnahmen des Staates zugute käme, eine effiziente Mittelverwendung gewährleistet wäre und keine (zusätzlichen) Inflationstendenzen ausgelöst würden. Käme es z.B. zu Zinssteigerungen, träten diese Belastungen zu solchen „Kosten“ für die westdeutsche Wirtschaft hinzu, die ohnehin z.B. in Gestalt „heimlicher“ Steuererhöhungen und aufgeschobener oder unterlassener infrastruktureller und familienpolitischer Verbesserungen zu erwarten sind.

Bei den ostdeutschen Gebietskörperschaften dürfte sich die finanzielle Lage dagegen auch in mittlerer Frist nicht entspannen: Folgt man den Berechnungen der Bundesregierung zum Defizit aller deutschen Gebietskörperschaften – in finanzstatistischer Abgrenzung fällt es von 140 Mrd. DM im Jahre 1991 auf unter 100 Mrd. DM im Jahre 1994 – und erwartet man für die westdeutschen Gebietskörperschaften – den vorausgehenden Überlegungen und früheren Finanzplanungsansätzen entspre-

Finanzierungssalden des Staates¹ in der (ehemaligen) Bundesrepublik 1960 bis 1994
(in % des nominalen Bruttosozialprodukts)



¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: 1960 bis 1989: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes – 1990 bis 1994; eigene Schätzungen.

chend – einen Rückgang des Defizits von 90 Mrd. DM (1991) auf gut 20 Mrd. DM (1994), dann errechnen sich für die ostdeutschen Gebietskörperschaften Fehlbeträge, die von 50 Mrd. DM im Jahre 1991 auf etwa 70 Mrd. DM im Jahre 1994 steigen.

Unter der zuvor beschriebenen Annahme, daß die westdeutsche Wirtschaft weiterhin auf Wachstumskurs bleibt und die der ostdeutschen Bundesländer nach dem strukturellen Einbruch in den Jahren 1990/91 rascher wächst als in den westdeutschen, errechnet sich für das Gesamtdefizit der Gebietskörperschaften (in finanzstatistischer Abgrenzung) bezogen auf das BSP ein Rückgang von 5% (1991) auf 3% (1994)¹⁵. Die Defizitquote wäre im Jahr 1991 noch um einen halben Prozentpunkt höher, wenn man die Treuhandanstalt einbezöge und diese den ihr im Einigungsvertrag eingeräumten Kreditrahmen von 25 Mrd. DM ausschöpfte¹⁶.

Mit Blick auf das anhaltend hohe Niveau der staatlichen Neuverschuldung, auf die mit der daraus resultierenden Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte verbundene Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums oder auf die nicht auszuschließenden wachstums- und stabilisierungspolitischen Probleme stellt sich die Frage nach weiteren Möglichkeiten zur Reduzierung der öffentlichen Kreditaufnahme durch zusätzliche Ausgabeneinsparungen oder auch durch Steuer- und Abgabenerhöhungen. Dies gilt nicht zuletzt auch deshalb, weil die staatliche Schuldenaufnahme zugunsten der neuen Bundesländer nach den vorliegenden Informationen bislang überwiegend der Finanzierung konsumtiver Ausgaben diente. Auch für die Zukunft ist nicht ausgeschlossen, daß die aufgenommenen Mittel weit weniger zur wachstumsfördernden Beseitigung der Infrastrukturengpässe in Ostdeutschland¹⁷ verwendet werden¹⁸ als zur Heranführung an die höheren westdeutschen Einkommen und zur sozialen Flankierung des Strukturwandels.

Finanzpolitische Optionen

Laut Eckwertebeschuß sollen – wie erwähnt – im Jahr 1991 beim Bund Haushaltsentlastungen in Höhe von 35

Mrd. DM, in 1994 in Höhe von 70 Mrd. DM realisiert werden. Einen erheblichen Beitrag soll eine zeitlich befristete Variation der Abgabensätze im Bereich der Sozialversicherung leisten; der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung könnte erhöht und der zur gesetzlichen Rentenversicherung vermindert werden – mit der Folge, daß das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit und damit die Zuschüsse des Bundes zum Defizitausgleich reduziert und die Überschüsse der Rentenversicherung abgebaut werden. Der Finanzierungssaldo des Staates insgesamt aber bliebe von einer solchen verschleierte Kreditaufnahme des Bundes bei der Rentenversicherung natürlich unberührt.

Eine Umschichtung eines Prozentpunktes der Beitragssätze zugunsten der Arbeitslosen- und zu Lasten der Rentenversicherung würde das Defizit der (gesamtdeutschen) Arbeitsverwaltung und damit den entsprechenden Zuschuß des Bundes um rund 12 Mrd. DM einschränken und die Überschüsse der Rentenversicherung abschmelzen. Zwar könnten ordnungs-, tarif- und rentenpolitische Gründe für ein solches Vorgehen angeführt werden; so sollten die Aufwendungen der Arbeitsverwaltung für Transfers an Arbeitslose grundsätzlich zuerst mit den originären Einnahmen dieser Institution – also mit Beiträgen – bestritten und die „Kosten“ einer expansiven Lohnpolitik in Ostdeutschland in Gestalt von (zusätzlicher) Arbeitslosigkeit vor allem bei den Tarifparteien internalisiert sowie die hohen Rücklagen der Rentenversicherung bis auf eine Monatsausgabe reduziert werden¹⁹. Bis auf weiteres dürften die Vorbehalte gegen die angekündigte Operation indes überwiegen: Die Lasten der hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sind zu einem wesentlichen Teil auf die Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und auf die bisherigen Fehlallokationen zurückzuführen, sie dürften erst in einem längeren Vitalisierungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft abgebaut werden und erfordern deshalb die Solidarität nicht nur der Beitragszahler, sondern zunächst aller. Unter diesen Aspekten scheint – unbeschadet einer Senkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung²⁰

¹⁵ In VGR-Abgrenzung fällt die Defizitquote um rund einen halben Prozentpunkt niedriger aus.

¹⁶ Vgl. Art. 25 Absatz 4 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – und der Vereinbarung vom 18. September 1990, vom 23. September 1990, in: Bundesgesetzblatt, Bonn, Teil II, Nr. 35 vom 28. September 1990, S. 885 ff.

¹⁷ Vgl. dazu die Hinweise auf die zentrale Bedeutung der auf die Beseitigung von Engpässen hin orientierten Wirtschafts- und Strukturpolitik bei P. K l e m m e r: Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 11, S. 559.

¹⁸ Der Sachverständigenrat, der die zur Sanierung und zum Ausbau der Infrastruktur in der ehemaligen DDR vorgenommenen (Netto-)Investitionen sogar als Obergrenze der staatlichen Schuldenaufnahme in den neuen Bundesländern ansieht, legt dabei den Investitionsbegriff im Sinne der Gruppierungspläne der öffentlichen Haushalte (Sachinvestitionen sowie Investitionszuschüsse und Darlehen an Private) zugrunde. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Ziffer 350 ff. Im vorliegenden Fall erscheint dieser enge Investitionsbegriff angesichts des erheblichen Ausgabenbedarfs in bezug auf die „Modernisierung“ des Humankapitals und die Errichtung leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen zumindest als diskussionswürdig.

¹⁹ Es würde damit dem erst ab 1992 geltenden Regelsystem im Rahmen der Umlagefinanzierung Rechnung getragen, nach dem der Beitragssatz zu senken ist, wenn die Rücklage eine Monatsausgabe übersteigt. Entsprechendes gilt bei Unterschreitung der Rücklage unter eine Monatsausgabe.

– eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln, also aus Steuereinnahmen, durchaus vertretbar.

Einsparpotentiale

Unter den staatlichen Aufwendungen, die aufgrund der neuen politischen Lage in Europa und der Vollendung der Einheit Deutschlands abgebaut werden können, stehen die Verteidigungsausgaben sowie die Berlin- und die Zonenrandförderung oben an. Im Rahmen des – schließlich wieder zurückgezogenen – Entwurfs zum Bundeshaushaltsplan 1991 waren von der Bundesregierung Verteidigungsausgaben (Einzelplan 14) in Höhe von 52,6 Mrd. DM und damit Einsparungen bei diesen Aufwendungen (Personalausgaben, Betriebskosten, Beschaffungsaufwendungen, Baumaßnahmen, Nato-Infrastruktur) gegenüber dem bisherigen Finanzplan 1989-1993 in Höhe von zusammen 2,5 Mrd. DM (1991) beschlossen worden²¹; an diesem Planansatz soll dem Eckwertebeschuß zufolge auch nach der Eingliederung der Nationalen Volksarmee der ehemaligen DDR in die Bundeswehr festgehalten werden. Gegenüber den Verteidigungsausgaben in West- und Ostdeutschland im 2. Halbjahr 1990 in Höhe von zusammen gut 30 Mrd. DM würde die Realisierung des genannten Ausgabenplafonds von 52,6 Mrd. DM Einsparungen an militärischen Aufwendungen in Deutschland in 1991 in Höhe von zusammen etwa 10 Mrd. DM bedeuten. Ob diese „peace dividend“ angesichts der allfälligen personalen, sektoralen und, vor allem, regionalen Probleme von Reduzierungen von Rüstungsausgaben²² und des Finanzaufwandes, der der Bundesrepublik bis 1994 durch den Abzug der Sowjettruppen aus Ostdeutschland in Höhe von gut 12 Mrd. DM entsteht²³, in den nächsten zwei bis drei Jahren über den erwähnten Planansatz hinaus wesentlich gesteigert werden kann, bleibt abzuwarten.

Erhebliche Einsparpotentiale werden außerdem bei den sogenannten teilungsbedingten Subventionen, also der Berlin- und der Zonenrandförderung mit einem steuerlich bedingten Förderungsvolumen von 11,6 Mrd. DM (Ansätze für 1990) gesehen²⁴. Der Abbau soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung bis Ende 1994 weitgehend abgeschlossen sein. Allerdings darf das Potential kurzfristig möglicher Einsparungen nicht überschätzt werden; selbst bei radikalen Einschnitten in die Berlin-

und die Zonenrandförderung dürfte es 7 Mrd. DM im ersten Jahr nicht überschreiten, weil die Steuervergünstigungen für bereits getätigte Investitionen bzw. Anlagen nicht widerrufen werden können und ein sofortiger Abbau der Berlin-Zulage bei Beziehern niedriger Einkommen sozialpolitisch problematisch sein könnte. Das gleiche gilt entsprechend für einen allgemeinen Subventionsabbau. Legt man den ökonomisch umfassenden Subventionsbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute zugrunde²⁵, ließen sich beispielsweise mit einer linearen Kürzung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) um 10% mehr als 10 Mrd. DM an Haushaltsmitteln freisetzen bzw. entsprechende Mehreinnahmen erzielen.

Die Subventionen konzentrieren sich in der (bisherigen) Bundesrepublik indes zu einem wesentlichen Teil auf wenige Wirtschaftsbereiche, wie den Bergbau, die Landwirtschaft, die Bundesbahn und die Wohnungsvermietung. Nach den bisherigen Erfahrungen ist es sehr fraglich, ob sich in diesen Bereichen Subventionskürzungen größeren Ausmaßes kurzfristig ohne weiteres durchsetzen lassen. Mithin sind die Möglichkeiten, durch einen raschen Abbau bestehender Subventionen Finanzierungsdefizite in den öffentlichen Haushalten deutlich zu reduzieren, a priori als beschränkt anzusehen – zumal die weitgehend konsumtive Verwendung der Kreditmittel in Ostdeutschland die Bereitschaft zur Hinnahme von Subventionskürzungen bei den bisherigen Transferempfängern in Westdeutschland nicht gerade erhöhen dürfte.

Zusammengenommen wäre es aus heutiger Sicht ein Erfolg, wenn in diesem Jahr schon Einsparungen bei den Ausgaben des Bundes und Reduzierungen von Steuervergünstigungen in der Größenordnung von zusammen 25 bis 30 Mrd. DM haushaltswirksam und damit etwa drei Viertel der im Eckwertebeschuß genannten Haushaltsentlastungen realisiert würden. Mittelfristig erscheint es dann nicht ausgeschlossen, die Einsparungen bis 1994 auf 50 bis 60 Mrd. DM p.a. zu steigern. Diese Beträge lä-

²⁰ Die jüngst vom Sozialbeirat der Bundesregierung aufgrund vieler noch ungeklärter Finanzierungsprobleme bei der anstehenden Integration der West- und Ost-Rentenversicherung vorgebrachten Bedenken gegen eine Reduzierung des Beitragssatzes sollten mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Integration der West- und Ost-Rentenversicherung relativiert werden. Vgl. o.V.: Sozialbeirat gegen Senkung der Rentenbeiträge, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. 12. 1990, S. 2.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): BMF-Finanznachrichten 36/90, Bonn 1990, S. 3.

²² Nach einer Studie der Bank in Liechtenstein (BiL) sind in den nächsten Jahren Aufwendungen für Sozialpläne und Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 5 bis 7 Mrd. DM erforderlich. Ab 1996 rechnet die Bank mit Entlastungen des Bundeshaushalts um jährlich 15 Mrd. DM. Vgl. o.V.: Erhebliche Entlastungen durch Truppenreduzierungen, in: Handelsblatt vom 25. 7. 1990, S. 5. Zu den sektoralen Aspekten vgl. M. Kiy, K. L ö b e: Volkswirtschaftliche Auswirkungen vermindelter Verteidigungsausgaben, in: RWI-Mitteilungen, 41. Jg. (1990), erscheint demnächst.

²³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): BMF-Finanznachrichten 50/90, Bonn 1990, S. 1 ff. Über die angegebenen Finanzhilfen hinaus wird ein zinsloser Finanzkredit in Höhe von 3 Mrd. DM gewährt.

²⁴ Vgl. zum folgenden B. Fritzsche, H. D. von Loeffelholz: Die Finanzpolitik im Zeichen der Förderung der Kapitalbildung in Ostdeutschland, in: Sozialer Fortschritt, Berlin, 39. Jg. (1990), S. 257.

²⁵ Vgl. B. Fritzsche u.a.: Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung, IFO-Studien zur Strukturforchung, 11, München 1988, S. 16 ff.

gen mit circa 2% des für 1994 in Westdeutschland zu erwartenden BSP (vgl. Tabelle 1) etwa in Höhe des Prozentsatzes, um den die öffentlichen Ausgaben beispielsweise im Jahre 1984 im Zuge der durch die damaligen haushaltspolitischen Probleme ausgelösten Konsolidierungsbemühungen („Operation '82“, Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984) gekürzt worden waren²⁶.

Verminderungen der Finanzierungssalden

Würden Einsparungen in den genannten Größenordnungen durchgesetzt, verminderte sich der Finanzierungssaldo aller deutschen Gebietskörperschaften von knapp 150 Mrd. DM (1991) auf reichlich 100 Mrd. DM (1994). Die Rückführung des Defizits um – absolut betrachtet – lediglich ein Drittel innerhalb von drei Jahren oder – in Relation zum (gesamtdeutschen) BSP – um nur knapp einen Prozentpunkt in 1991 und um schätzungsweise knapp zwei Prozentpunkte in 1994 lassen weitere haushaltsentlastende Maßnahmen in den Vordergrund der Überlegungen treten. Hier ist insbesondere an die Steigerung der Einnahmen durch Steuererhöhungen zu denken²⁷.

Unter dem Aspekt der Ergiebigkeit kommen vor allem eine Anhebung der allgemeinen Verbrauchsteuer oder der Mineralölsteuer oder eine Steigerung der Einkommensteuer in Frage. Beispielsweise würde die Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte und des ermäßigten Satzes um einen Prozentpunkt – vernachlässigt man gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen von Abgabensteigerungen – Steuermehreinnahmen in West- und Ostdeutschland in Höhe von zusammen 25 Mrd. DM in 1991 bzw. die Reduzierung der gesamtdeutschen staatlichen Defizitquote um knapp einen Prozentpunkt bedeuten. Den gleichen Betrag würde

auch eine Anhebung der Steuersätze für Kraftstoffe im Bereich der Mineralölsteuer um circa die Hälfte²⁸ oder ein Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld in Höhe von 8% erbringen.

Ein Zuschlag lediglich bei höheren Einkommen sowie zur Körperschaftsteuer, wie er zwischen dem 1. 1. 1968 und dem 31. 12. 1974 (Lohn- und Einkommensteuer) bzw. 31. 12. 1976 (Körperschaftsteuer) zur Schließung von damals erwarteten Deckungslücken im Bundeshaushalt erhoben („Ergänzungsabgabe“²⁹) und anschließend in den Einkommensteuertarif 1975 bzw. mit der Körperschaftsteuerreform 1977 in den Thesaurierungssatz eingearbeitet wurde, dürfte zu einem Mehraufkommen von etwa 5 Mrd. DM führen. Auf einen (generellen) Zuschlag in Höhe von etwa 17% und damit auf eine Mobilisierung des schätzungsweise zehnfachen Betrags liefe es hinaus, wenn eine Sondersteuer nach dem Beispiel des nach der Verhängung der Berlin-Blockade vom Herbst 1948 bis Ende 1957 erhobenen „Notopfers“ Berlin eingeführt würde. Damit würden indes der gegenwärtige Eingangssatz der Einkommensteuer von 19% auf 36% und der Spitzensteuersatz von 53% auf 70% und damit auf ein Niveau erhöht, das selbst unter den Vorbehalten, die gegenüber einer isolierten Betrachtung von Steuersätzen generell und ohne Rücksicht auf die Mittelverwendung und die Staatsverschuldung im besonderen gelten³⁰, im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb der Steuerstandorte als problematisch erscheint.

Die Entscheidung, ob etwa temporär für erforderlich gehaltene Steuererhöhungen direkte oder indirekte Steuern betreffen sollen oder eine Kombination von beiden, wird neben unterschiedlichen Beteiligungen der einzelnen Gebietskörperschaften an etwaigen steuerlichen Mehraufkommen³¹, unterschiedlichen Reversibilitäten und Harmonisierungsbestrebungen in der EG auch die

²⁶ Vgl. im einzelnen dazu H. Gebhardt, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 332 f. Die Ausgabeneinsparungen beliefen sich 1984 auf 35 Mrd. DM (brutto); darüber hinaus wurden die Abgaben um rund 20 Mrd. DM (brutto) oder um etwa 1% des BSP erhöht. Die dem Eckwertebeschluß zufolge beabsichtigte Variation der Beitragssätze im Bereich der Sozialversicherung läuft für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer ebenfalls auf eine Abgabenerhöhung hinaus, weil die aufgrund der hohen Rücklagen angestrebte Beitragssatzsenkung bei der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine entsprechende Erhöhung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung kompensiert werden soll und so zur Verminderung der Defizite im Bereich der Arbeitslosenversicherung nur die genannte Gruppe und nicht auch andere herangezogen wird.

²⁷ In der öffentlichen Diskussion werden an die Veräußerung von Industriebeteiligungen aus Staatsbesitz („Privatisierung“) vielfach Erwartungen auf erhebliche Einnahmen des Staates geknüpft. Abgesehen von dem ökonomischen Aspekt, daß es sich dabei nur um einen Aktivtausch handelt, ist aber nicht damit zu rechnen, daß dadurch wesentliche Beiträge zur Verbesserung der Situation in den öffentlichen Haushalten geleistet werden können. Im Zeitraum 1984 bis 1990 konnten im Bundeshaushalt Privatisierungserlöse in Höhe von 6,1 Mrd. DM vereinbart werden, 3,3 Mrd. DM flossen an Stiftungen. Vgl. F. Knauss: Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983 – 1990, Bilanz und Perspektiven, Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 183, Köln 1990, S. 44 ff.

²⁸ Die Steuersätze müßten beispielsweise für unverbleite Leichtöle um 30 Pf. l, für verbleite Leichtöle um 34 Pf. l oder für Dieselkraftstoff um 22 Pf. l angehoben werden. Der gegenwärtig diskutierte Autobahngebühr oder – allgemeiner – Straßenbenutzungsgebühr in Höhe von jährlich 100 DM pro PKW und 1000 DM pro LKW, die etwa zu einem Aufkommen in Höhe von zusammen 4 bis 5 Mrd. DM führen können, würde aufkommensmäßig eine Erhöhung der Steuersätze bei Kraftstoffen um rund 5 Pf. l oder einer Anhebung der Kfz-Steuer um circa 50% entsprechen. Von der Erhebung der genannten Gebühren profitieren wegen ihres Charakters als Kfz-Steuer vorwiegend die Länder, von der Erhöhung der Mineralölsteuer in erster Linie der Bund.

²⁹ Die seinerzeitige Ergänzungsabgabe (zur Einkommensteuer) betrug 3% der Steuerschuld und setzte bei zu versteuernden Einkommen von 16020/32040 DM p.a. (Ledige/Verheiratete) ein. Diesen Einkommensgrenzen entsprächen heute Werte in Höhe von etwa 65000/130000 DM. Die Abgabe sollte mit der stärkeren Besteuerung der höheren Einkommen der Verteilung der zusätzlichen Steuerlast nach der Leistungsfähigkeit in besonderem Maße Rechnung tragen und ein Gegengewicht zur gleichzeitigen Erhöhung der Umsatzsteuer schaffen. Vgl. Bundessteuerblatt 1972, Teil II, Bonn 1972, S. 409.

³⁰ Vgl. H. D. von Loeffelholz: Die Standortqualität der Bundesrepublik in steuerlicher Hinsicht, in: RWI-Mitteilungen, 40. Jg. (1989), S. 183 ff.

Frage zu berücksichtigen haben, welche Alternative am ehesten an die Steuerpolitik der achtziger Jahre in der Bundesrepublik anschliesse. Da diese Politik von Steuer-senkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer – zu erinnern ist an die Steuersenkungsschritte 1986 (Entlastungsvolumen 11 Mrd. DM), 1988 (11,5 Mrd. DM) und 1990 (35 Mrd. DM) – sowie von einer Erhöhung von (speziellen) Verbrauchsteuern in 1989 in Höhe von 9 Mrd. DM und somit von einer Verschiebung der Steuerstruktur in Richtung auf einen höheren Anteil der indirekten Steuern am Steueraufkommen und einem niedrigeren Anteil der direkten Steuern gekennzeichnet war³², läge die Anspannung von Verbrauchsteuern in der steuerpolitischen Kontinuität der letzten Jahre. Indessen sollten auch die im folgenden zu behandelnden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, insbesondere die etwaigen Inflationseffekte, sowie die personellen Verteilungswirkungen in Rechnung gestellt werden.

Makroökonomische Wirkungen

Das makroökonomische Interesse konzentriert sich hier auf drei Fragenkomplexe: Erstens die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die von der Hilfe an die neuen Bundesländer auf die westdeutsche Wirtschaft ausgehen; zweitens mögliche Konsequenzen dieser Hilfe mit Blick auf die Zinsentwicklung. Zu diesem Komplex hätte auch die Frage nach möglichen Substitutionswirkungen dieser Hilfe auf die westdeutsche Investitionsentwicklung gehört. Empirisch gesicherte Aussagen lassen sich dazu jedoch nicht machen, so daß hier von einer entsprechenden Analyse abgesehen wird³³; drittens die Wirkungen, die sich von den diskutierten Erhöhungen der direkten oder indirekten Steuern ergeben.

³¹ So wäre z.B. der Bund an dem Aufkommen aus einem (generellen) Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer nach den gegenwärtig geltenden Regelungen mit 42,5% bzw. mit 50% beteiligt, vom Mehraufkommen aus einer erhöhten Mehrwertsteuer entfielen auf den Bund 65%, und eine Ergänzungsabgabe stünde dem Bund vollständig zu. Letzteres gilt auch in bezug auf die Mineralölsteuer.

³² Der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen (in VGR-Abgrenzung) ging in der Bundesrepublik zwischen 1985 und 1990 um gut zwei Prozentpunkte auf 47,5% zurück. Eine Erhöhung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer um die oben genannten 25 Mrd. DM würde ceteris paribus den Anteil der direkten Steuern um knapp einen Prozentpunkt erhöhen. Entsprechendes gilt für die Anhebung der Mehrwert- oder Mineralölsteuer. Vgl. zur Begründung und zum Ergebnis der Steuerstrukturpolitik in den achtziger Jahren B. Fritzsche, H. D. von Loeffelholz: Die Steuerpolitik in längerfristiger Perspektive unter besonderer Berücksichtigung verteilungs- und familienpolitischer Aspekte, in: Sozialer Fortschritt, 37. Jg. (1988), S. 241 ff. Mit Blick auf damals absehbare demographische Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherung und den daran anknüpfenden Forderungen nach einem erhöhten Bundeszuschuß wurde noch vor zwei Jahren davon ausgegangen, „daß zusätzlicher Finanzbedarf der Gebietskörperschaften (im Falle einer Steuerfinanzierung, d.V.) im wesentlichen durch eine Erhöhung von indirekten Steuern gedeckt wird“ (S. 243).

³³ Vgl. zu den Wirkungen entsprechender Annahmen U. Heilemann: Zu den Kosten der Einigung: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Fonds „Deutsche Einheit“ und der Investitionshilfe, in: Sozialer Fortschritt, 39. Jg. (1990), S. 196.

Zur Abschätzung dieser Effekte wurde das RWI-Konjunkturmodell herangezogen. Stützbereich ist dabei der Zeitraum 1980-83 bis 1990-92. Bezüglich der Prognosegüte des Modells muß der Hinweis genügen, daß sie sich im bisherigen Rahmen bewegt³⁴. Als Referenzperiode dient der Zeitraum 1989-91 bis 1991-94; technisch gesehen handelt es sich also um die Verbindung einer Ex-post-Prognose innerhalb des Stützbereiches und einer Ex-ante-Prognose. Der Analysezeitraum von zwölf Quartalen, der etwa vier Quartale über den üblichen Analyse-rahmen des RWI-Konjunkturmodells hinausgeht, wurde mit Blick auf das gegenwärtige Untersuchungsinteresse gewählt; aus den gleichen Gründen beschränkt sich der Ausweis der Simulationsergebnisse auf die Durchschnitte dreier Jahre. Auf die Wiedergabe von Einzelheiten der Ex-ante-Prognose wird verzichtet³⁵.

Zur Abschätzung der Ausgabenwirkungen der Transfers an die ehemalige DDR wurde aufgrund der Ausführungen in Abschnitt 1 angenommen, daß diese in den nächsten drei Jahren kreditfinanziert durchschnittlich circa 75 Mrd. DM p.a. betragen und zu einer Erhöhung der realen „Exporte“ der (ehemaligen) Bundesrepublik in die „ehemalige“ DDR um 60 Mrd. DM führen. Gleichzeitig wurde eine autonome Erhöhung der (endogenen) Importe um 16 Mrd. DM unterstellt. Dahinter steht die Vorstellung, daß der Nachfrageschub aus Ostdeutschland zu einem Importanstieg in Westdeutschland führt, der um diesen Betrag über den Effekten nach Maßgabe der „normalen“ (marginalen) Importsteigerung liegt³⁶; eine Annahme, die sich auf die überwiegend konsumtive Verwendung der Mittel bzw. der davon induzierten Einkommensentwicklung in Ostdeutschland stützt. Die im folgenden dargestellte Entwicklung ist in der angesprochenen Prognose für 1991 implizit enthalten. Die Modellergebnisse lassen vermuten, daß das reale BSP in der bisherigen

³⁴ Vgl. dazu im einzelnen die Hinweise in Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljährliche Prognose mit dem RWI-Konjunkturmodell 1990-1 bis 1991-4. (Bearbeiter: T. Weiß), Essen, Nr. 31, 23. 7. 1990, S. 18 ff.; sowie U. Heilemann, a.a.O., S. 19 ff., Tabelle 1; sowie ders.: Was leisten Prognosemodelle? Eine empirische Untersuchung am Beispiel des RWI-Konjunkturmodells, in: B. Gahlen, B. Meyer, H. Schumann (Hrsg.): Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und dynamischer Wettbewerb. Festschrift für Ernst Helmstädter zum 65. Geburtstag, Berlin u.a. 1989, S. 265 ff., wo sich auch Hinweise auf Aufbau und Hypothesen des Modells finden.

³⁵ Die der Prognose zugrunde liegenden Annahmen stimmen im wesentlichen mit denen der ökonomischen Modellrechnungen im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 1990 überein. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljährliche Prognose mit dem RWI-Konjunkturmodell 1990-3 bis 1991-4 (Bearbeiter: T. Weiß), Essen, Nr. 32, 20. 11. 1990. Die im folgenden verwendete Modellversion unterscheidet sich davon insofern, als die Tariflohnentwicklung endogenisiert wurde. Bezüglich der Politik der Deutschen Bundesbank wurde akkommodierende Geldpolitik unterstellt, was in der Annahme eines unveränderten Nominalzinses zum Ausdruck kommt.

³⁶ Spätestens in mittlerer Sicht dürfte diese Erhöhung selbstverständlich auf die deutsche Wirtschaft zurückwirken. Vgl. dazu die Erörterung bei U. Heilemann, a.a.O., S. 197, Fußnote 11.

Bundesrepublik ceteris paribus um jährlich circa drei Prozentpunkte und der Beschäftigungsanstieg um circa 300000 Erwerbstätige höher als sonst wären (vgl. Tabelle 2, Spalte „Ausgabewirkungen“). Der reale Außenbeitrag steigt im Durchschnitt um knapp 2 Mrd. DM bzw. circa 3%. Obwohl die Bundesrepublik sich gegenwärtig mit ihrer Produktion an den Kapazitätsgrenzen bewegt, sind keine nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Preiswirkungen der Transfers zu registrieren.

Unabhängig von methodisch bedingten Unschärfen³⁷ derartiger Aussagen ist dazu in Erinnerung zu rufen, daß die Preisentwicklung in der Bundesrepublik seit den frühen 70er Jahren als wenig nachfrage-determiniert angesehen wird. Gleichwohl: die Aussagen sind auf der Grundlage der zurückhaltenden Tariflohnpolitik der letzten zehn Jahre gemacht, und ökonomische Reaktionsweisen können sich, wenn hierzulande bislang auch selten kurzfristig, durchaus ändern. Als Folge der induzierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt sich die Belastung für den Staatshaushalt der Bundesrepublik in

einem nicht ganz so trüben Licht dar, wie zunächst zu befürchten war. Die gesteigerte gesamtwirtschaftliche Aktivität führt wegen der durchschnittlichen Abgabenquote von circa 40% und der höheren Beschäftigung zu erheblichen zusätzlichen Einnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen, aber auch zu einer Reduzierung von Transfers (Arbeitslosenunterstützung u. ä.). Das zusätzliche Staatsdefizit (VGR) beträgt daher im Durchschnitt der drei Jahre nicht 75 Mrd. DM, sondern nur 59 Mrd. DM p.a. (Selbstfinanzierungsquote: ein Fünftel³⁸) bzw. 2% des BSP.

Zinswirkungen

In welchem Umfang von der zusätzlichen Kreditnachfrage in Höhe von 75 Mrd. DM bzw. 59 Mrd. DM Zinsstei-

³⁷ Vgl. dazu z.B. U. Heilemann, a.a.O., S. 199 ff.

³⁸ Mit früher errechneten „Selbstfinanzierungsquoten“ von etwa 1/3 sind die hier errechneten wegen der besonderen Annahmen bezüglich der Importe („Sickerverluste“) nicht ohne weiteres zu vergleichen.

Tabelle 2
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen in Westdeutschland
(Abweichungen von der Basislösung in %)

	beob. Wert 1989	„Ausgabewirkungen“ ¹	„Zinswirkungen“ ²	Direkte Steuern ³	Mehrwertsteuer ⁴
Entstehung					
Erwerbstätige, in 1000	27 623	320,1	- 67,9	- 109,0	- 67,4
Verwendung, real					
Privater Verbrauch	963,9	2,8	- 1,0	- 2,3	- 1,9
Staatsverbrauch	332,9	1,7	- 0,3	- 0,5	- 0,4
Bruttoanlageinvestitionen	374,3	3,9	- 2,1	- 1,3	- 0,9
Ausrüstungen	169,2	7,4	- 2,4	- 2,4	- 1,7
Bauten	205,1	0,9	- 1,7	- 0,3	- 0,2
Lagerveränder., Mrd DM	22,4	4,8	- 1,2	- 1,6	- 1,2
Außenbeitrag, Mrd. DM	72,6	1,9	7,9	14,2	11,3
Exporte	649,2	4,9	0,3	0,4	0,3
Importe	576,5	5,0	- 0,8	- 1,7	- 1,4
Bruttosozialprodukt	1 766,0	3,1	- 0,7	- 1,0	- 0,8
Preise, Indizes, 1980 = 100					
Privater Verbrauch	125,6	- 0,1	0,0	0,0	1,5
Bruttosozialprodukt	127,8	0,0	0,0	0,0	0,9
Verteilung					
Bruttoeinkommen aus					
Arbeitnehmertätigkeit	1 176,6	2,9	- 0,6	- 0,9	- 0,4
Unternehmertätigkeit	575,2	5,2	- 1,2	- 1,2	- 1,8
Volkseinkommen	1 751,8	3,6	- 0,8	- 1,0	- 0,8
Nettoeinkommen aus					
Arbeitnehmertätigkeit	627,5	2,1	- 0,5	- 2,7	- 0,3
Unternehmertätigkeit	485,8	5,7	- 1,3	- 2,4	- 2,0
Staat					
Einnahmen	1 005,3	3,3	- 0,8	0,7	1,4
Ausgaben	999,7	8,6	- 0,2	- 0,4	0,0
Finanzierungssaldo, Mrd. DM	5,5	- 59,0	- 5,0	11,0	15,4

¹ Kreditfinanzierte Erhöhung der vom Staat geleisteten laufenden Transfers um 76 Mrd. DM, der realen Exporte um 60 Mrd. DM und der realen Importe um 16 Mrd. DM, jeweils p.a. ² Erhöhung der kurz- und langfristigen Zinssätze um jeweils einen Prozentpunkt. ³ Erhöhung der direkten Steuern der Arbeitnehmer um 14 Mrd. DM, der direkten Steuern aus Unternehmereinkommen und Vermögen um 6 Mrd. DM, jeweils p.a. ⁴ Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte.

Quellen: Eigene Berechnungen und Angaben des Statistischen Bundesamtes. Die Simulationsergebnisse beziehen sich auf Dreijahresdurchschnitte. Zu den Einzelheiten der Simulation vgl. Text.

gerungen ausgelöst werden, muß hier offenbleiben. Erhebliche Impulse könnten auch von einer Erhöhung der privaten Kreditnachfrage für Investitionen in der ehemaligen DDR ausgehen, wenn man berücksichtigt, daß das langfristig „erforderliche“ Volumen gegenwärtig auf Beträge zwischen 1,0 und 2,7 Bill. DM geschätzt wird³⁹. Auch die davon ausgehenden Effekte sollten indessen mit Blick auf das aus heutiger Sicht⁴⁰ kurzfristig zur Debatte stehende bzw. realisierbare Volumen nicht dramatisiert werden, zudem wären ihnen gewiß auch die Effekte von Investitionsminderungen in der Bundesrepublik gegenüberzustellen. Gleichwohl, Zinssatzerhöhungen sind, aus weichen Gründen auch immer⁴¹, nicht auszuschließen. Erhöhungen der kurz- und langfristigen Zinssätze um jeweils ein Prozentpunkt hätten nach den Ergebnissen des RWI-Konjunkturmodells zur Folge, daß ceteris paribus im Durchschnitt mit einem Rückgang des BSP um 0,7% zu rechnen wäre (Tabelle 2, Spalte „Zinswirkungen“). Am stärksten werden naturgemäß die „Ausrüstungen“ und „Bauten“ getroffen.

Wie oben dargestellt lassen sich gegenwärtig nur Vermutungen über die weitere Entwicklung des staatlichen Defizits der (ehemaligen) Bundesrepublik anstellen, da insbesondere Ausmaß und Zeitprofil der möglichen Haushaltsumschichtungen und Einnahmenerhöhungen noch immer offen sind. Zur Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die aus den oben diskutierten Steuererhöhungen resultieren, wurden zwei Simulationsrechnungen durchgeführt. Für beide wurde unterstellt, daß ein zusätzliches Einnahmenvolumen in Westdeutschland von 20 Mrd. DM („brutto“) zu erzielen wäre. Bezüglich der direkten Steuern würde dies eine durchschnittliche Anhebung um circa 7% bedeuten. Für die Zwecke der Simulationsrechnung wurde angenommen, daß die Arbeitnehmer- und Unternehmersteuern entsprechend ihrem Anteil am Einkommensteueraufkommen daran beteiligt wären. Für die indirekten Steuern würde dieses Volumen eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um circa zwei Prozentpunkte bedeuten, wobei allerdings durchaus auch andere Verbrauchsteuern (z. B. die Mineralölsteuer) bzw. die Verteilung auf mehrere in Betracht kämen.

Einkommenseffekte

Bezüglich einer Erhöhung der direkten Steuern zeigt sich, daß das BSP im Durchschnitt dreier Jahre um etwa 1% unter der Referenzlösung liegt; bei der Beschäftigung muß mit einer Reduzierung um circa 110 000 Erwerbstä-

tige gerechnet werden (Tabelle 2, Spalte „Direkte Steuern“). Ungeachtet der projektierten Mehreinnahmen in Höhe von 20 Mrd. DM ergibt sich aufgrund der kontraktiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieser Finanzierungsart – auch bei den Investitionen! – nur ein Rückgang des Defizits in Höhe von 11 Mrd. DM. Die Verteilungswirkungen treffen – wie aufgrund der Impulse zu erwarten – die Bezieher von Arbeitnehmereinkommen und von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in ähnlichen Größenordnungen. Stellt man diesen allerdings die Nettoeinkommenseffekte der „Ausgabewirkungen“ gegenüber, so wird deutlich, daß sich damit für die Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit keine positiven Wirkungen mehr ergeben, während bei den Beziehern von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen immer noch eine Steigerung der Nettoeinkommen von mehr als 3% übrig bleibt.

Die Mehrwertsteuer-Alternative erweist sich naturgemäß als zunächst weniger kontraktiv: Das BSP geht um durchschnittlich 0,8% gegenüber der Referenzlösung zurück mit der Folge eines Rückgangs der Zahl der Erwerbstätigen um circa 67 000; hinzu kommt die unter Stabilisierungspolitischen Aspekten bedenkliche Zunahme des Preisniveaus um 1,5 Prozent-Indexpunkte beim privaten Verbrauch bzw. beim BSP um 0,9 Indexpunkte⁴². Die Defizitwirkungen dieser Finanzierungsalternative gestalten sich ähnlich ungünstig wie im Falle der Erhöhung der direkten Steuern: Die Bruttoeffekte von 20 Mrd. DM führen aufgrund der kontraktiven Wirkungen lediglich zu einer Reduzierung des Finanzierungssaldos des Staates von 15 Mrd. DM. Die Verteilungswirkungen sind erwartungsgemäß deutlich „ungleicher“ als im Falle der Erhöhung der direkten Steuern: Während die Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer nur um 0,4% sinken, gehen die der Unternehmer um 1,8 Prozentpunkte zurück. Bei der Beurteilung dieser Ergebnisse muß allerdings beachtet werden, daß sie auf der Grundlage der Fortschreibung einer moderaten Tarifpolitik zustande kommen. Das Bild würde sich ändern, wenn z. B. von einer sofortigen und vollständigen Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung auch in den Löhnen ausgegangen würde, es dann zu einer Lohn-Preis-Spirale käme und die Bundesbank von der hier unterstellten akkommodierenden Geldpolitik abwicke.

³⁹ Vgl. z.B. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.): Die ostdeutsche Wirtschaft 1990/1991 – Trends und Perspektiven, Berlin, 22. Okt. 1990.

⁴⁰ Auf kurze Sicht dürfen die realwirtschaftlichen und planerischen Absorptionsprobleme das zu realisierende Investitionsvolumen stark limitieren. Vgl. zu dieser Problematik P. Klemmer, a.a.O., S. 558 ff.

⁴¹ Vgl. dazu auch U. Heilemann, a.a.O., S. 201 ff.

⁴² Bei der Berechnung dieser Effekte wurde aufgrund bisheriger Erfahrungen davon ausgegangen, daß die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um einen Prozentpunkt bzw. des halben Mehrwertsteuersatzes um 0,5 Prozentpunkte im Durchschnitt zu einem Anstieg des Preisniveaus des privaten Verbrauchs um 0,7% führt.

Auf eine sogenannte offensive Simulation im Sinne einer Zusammenstellung eines Paketes von Transferzahlungen, Haushaltsumschichtungen und steuerpolitischen Maßnahmen soll hier verzichtet werden. Angesichts der Addierbarkeit der Maßnahmen⁴³ kann dies der interessierte Leser selbst vornehmen. Bei der Zusammenschau der einzelnen Ergebnisse wird deutlich, daß selbst bei einem Anstieg der kurz- und langfristigen Zinssätze um einen Prozentpunkt und bei einer Steuerfinanzierung in Höhe von etwa 20 Mrd. DM noch immer mit einem deutlichen Wachstumsschub in der Größenordnung von 1,5% des realen BSP zu rechnen wäre. Spürbare Preiswirkungen wären nur im Falle der Mehrwertsteuersatz-Anhebung zu verzeichnen. Die zusätzliche Nettokreditaufnahme würde nach den hier vorgelegten Rechnungen unter 50 Mrd. DM (= 59 Mrd. DM + 5 Mrd. DM – 15 Mrd. DM) bleiben. Freilich wäre die Nettoeinkommensentwicklung lediglich im Fall der Mehrwertsteuererhöhung für alle Gruppen von Einkommensbeziehern positiv.

Verteilungspolitische Aspekte

Vor dem Hintergrund der expansiven gesamtwirtschaftlichen Impulse beeinflussen die vorgestellten finanzpolitischen Optionen – Ausweitung der Staatsschuld, Einsparungen und Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten und die Erhöhung von Abgaben – mit unterschiedlicher Intensität und Richtung die Einkommensverteilung. Das Augenmerk richtet sich dabei auf die Aufteilung der Einkommen zwischen Ost- und Westdeutschland, zwischen den Einkommensschichten, zwischen kinderlosen Haushalten und Familien mit Kindern sowie die Einkommensverteilung zwischen den Generationen.

Der Staatsschuld werden in der Öffentlichkeit nicht unbeträchtliche Verteilungswirkungen zugeschrieben⁴⁴. Indessen lassen sich weder aus der theoretischen Diskussion⁴⁵ noch aus empirischen Untersuchungen⁴⁶ in dieser Hinsicht eindeutige Schlußfolgerungen ableiten. Sofern die Ausweitung der Staatsschuld das Zinsniveau erhöht, käme dies den vermögenden Haushalten zugute. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß nahezu spiegelbildlich zu einem Anstieg der Zinsen der Kurswert umlaufender Anleihen fällt. Beispielsweise war der Anstieg der Zinsen zwischen Januar und März 1990 mit einem Kurs-

verlust von etwa 50 Mrd. DM für festverzinsliche DM-Anleihen verbunden⁴⁷. Eine Gegenüberstellung von höheren Zinseinnahmen und Kursverlusten ist zwar problematisch, weil eine Strömungsgröße zu einer Bestandsgröße in Beziehung gesetzt wird; gleichwohl wird deutlich, daß ein Zinsanstieg den vermögenden Haushalten nicht nur Vorteile bringt, da ihre potentiellen Ansprüche gegen das aktuelle Sozialprodukt gemindert werden⁴⁸. Ein weiterer Verteilungseffekt der Staatsschuld könnte die interregionale Einkommensverteilung berühren, denn wenn sich auf längere Sicht das Steueraufkommen pro Haushalt in Ostdeutschland wie erhofft dem westdeutschen Niveau angleicht, wären die ostdeutschen Haushalte über die Rückzahlung der Staatsschuld an der Finanzierung der gegenwärtigen Aufbauleistungen der öffentlichen Hand stärker beteiligt, als es bei einer Finanzierung aus dem laufenden Steueraufkommen möglich wäre⁴⁹.

Kürzungen öffentlicher Ausgaben bzw. Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten werden im vorliegenden Zusammenhang in der Öffentlichkeit bislang offenbar als verteilungspolitisch wenig problematisch angesehen; tatsächlich könnten gerade diese Maßnahmen einzelne Gruppen empfindlich belasten, wie dies die beginnende Diskussion im Zusammenhang mit Kürzungen im Verteidigungsetat oder mit dem Abbau teilungsbedingter Subventionen illustriert.

Personale Einkommensverteilung

Direkte und sichtbare Wirkungen auf die personale Einkommensverteilung gehen von Abgabenerhöhungen aus. Angesichts der Vielzahl der dafür in Frage kommenden Abgaben kann lediglich eine Bandbreite möglicher Umverteilungswirkungen ermittelt werden. Dazu wird ein Zuschlag zur Einkommensteuer (einschließlich der Lohn- und Körperschaftsteuer) als Beispiel einer direkten Belastung der Einkommen einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes stellvertretend für eine Belastung des Verbrauchs gegenübergestellt.

⁴³ Trotz Nichtlinearität des Modells reagiert es in den hier zur Debatte stehenden Größenordnungen praktisch linear.

⁴⁴ Vgl. z.B. E. Kowalski: Schiefe Zinslast – Zum Parteienstreit über die „unsoziale“ Staatsverschuldung, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 11.1990, S. 33.

⁴⁵ Vgl. dazu z.B. O. Gandenberger: Öffentliche Verschuldung – II. Theoretische Grundlagen, in: W. Albers u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, fünfter Band, Stuttgart u.a. 1980, S. 450 ff.

⁴⁶ Vgl. z.B. R. Kurz, L. Rall: Interpersonale und intertemporale Verteilungswirkungen öffentlicher Verschuldung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, Forschungsberichte Serie A, 38, Tübingen 1983; sowie R. Zwiener: Die Einkommensverteilungseffekte der Staatsverschuldung in einer unterbeschäftigten Wirtschaft – Analyse anhand eines ökonometrischen Konjunkturmodells für die Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforchung 110, Berlin 1989.

⁴⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 2: Wertpapierstatistik, Frankfurt am Main, Oktober 1990, S. 20 und S. 28.

⁴⁸ Der Effekt des Kursverlustes wäre indessen für die schichtenspezifische Verteilung neutral, wenn Verkäufer und Erwerber jeweils der gleichen Einkommensgruppe angehörten.

⁴⁹ Vgl. H. Gebhardt, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 335.

Was die Verteilungswirkungen alternativer Steuererhöhungen betrifft, lassen sich die interregionalen Effekte verhältnismäßig leicht abschätzen. Bei einem Zuschlag zur Einkommensteuer von 8% würden 1991 rund 23 Mrd. DM zusätzlich anfallen, wovon etwa 0,6 Mrd. DM in Ostdeutschland (100 DM p.a. pro Haushalt) und 22,4 Mrd. DM in Westdeutschland (850 DM p.a.) aufgebracht würden. Bei einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte entfielen hingegen bei einem Aufkommen von etwa 25 Mrd. DM fast 3 Mrd. DM auf Ostdeutschland (500 DM p.a. pro Haushalt) und 22 Mrd. DM auf Westdeutschland (840 DM p.a.). Folglich wären durch die Anhebung der Mehrwertsteuer die ostdeutschen Haushalte mit ungefähr 2,4 Mrd. DM oder mit durchschnittlich 400 DM stärker belastet als durch einen entsprechenden Zuschlag zur Einkommensteuer.

Die schichtenspezifischen Verteilungswirkungen werden wegen der zur Zeit noch unzureichenden Datenlage nur für die westdeutschen Haushalte geschätzt (vgl. Tabelle 3). Gegenstand dieser Schätzung sind für Einkommensschichten, die jeweils ein Viertel der Haushalte umfassen (Quartile)⁵⁰, die Belastungen durch die Einkommen- und die Mehrwertsteuer sowie die zusätzlichen Belastungen nach einer Erhöhung dieser Steuern. Diesen Rechnungen zufolge wird die untere Hälfte der Haushalte durch die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um durchschnittlich 30 DM im Monat stärker belastet als durch eine Erhöhung der Einkommensteuer. Für das dritte Quartil beläuft sich die errechnete Mehrbelastung

auf etwa 20 DM im Monat. Relativ begünstigt durch die Entscheidung für die Anhebung der Mehrwertsteuer wären hingegen die obersten 5% der Haushalte; sie würden dadurch um etwa 220 DM im Monat weniger belastet als durch den Zuschlag zur Einkommensteuer. Allerdings dürfte gerade für die obere Einkommensschicht die Schätzung der Verteilungswirkungen mit großen Unsicherheiten behaftet sein, da in diesem Bereich die Einkommen sehr weit streuen, asymmetrisch verteilt sind und zudem die Angaben zum privaten Verbrauch auf groben Schätzungen beruhen.

Aus mehreren Gründen müssen die vorgestellten Ergebnisse indessen zusätzlich relativiert werden. Zum einen wurde im letzten Abschnitt gezeigt, daß sich beide Steuererhöhungen bezüglich der Effekte auf die Beschäftigung und das Preisniveau unterscheiden. Darüber hinaus würde der beiden Steuererhöhungen gemeinsame Ausgabeneffekt die funktionale Verteilung zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit verschieben. Wegen der unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen würde diese Asymmetrie indessen bei einer Anhebung der Mehrwertsteuer weniger deutlich ausfallen als bei einem Zuschlag zur Einkommensteuer. Für die Verteilungswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer dürfte auch der damit verbundene Preisanstieg relevant sein, da durch ihn tendenziell Geldvermögen relativ zu Sachvermögen und auch zu „Humankapital“ entwertet würde. Schließlich muß offenbleiben, wie sich die im Zuge einer Erhöhung der Einkommensteuer anfallenden zusätzlichen Belastungen durch die Körperschaftsteuer (hier fast 3 Mrd. DM) letzten Endes auf die Einkommensschichten verteilen.

⁵⁰ Die Verteilung der Einkommensteuerbelastung wurde übernommen aus B. Fritzsche, U. Heilemann, H.D. von Loeffelholz: Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 5, S. 230 ff.

Tabelle 3
Verteilungswirkungen alternativer Steuererhöhungen in den westlichen Bundesländern 1991
(DM pro Monat)

Haushalte nach Höhe ihres Einkommens ¹	Durchschnittl. Einkommen ²	Durchschnittliche Belastung durch:			Zusätzliche Belastung nach:	
		Einkommensteuer	Umsatzsteuer	beide Steuern	Zuschlag zur Einkommensteuer ³	Erhöhung der Umsatzsteuer ⁴
1. Quartil	2 200	30	230	260	0	30
2. Quartil	4 400	370	420	790	30	60
3. Quartil	7 000	870	620	1 490	70	90
4. Quartil	12 900	2 240	900	3 140	180	130
davon:						
75% bis 95%	11 200	1 640	870	2 510	130	120
95% bis 100%	19 900	4 650	1 050	5 700	370	150
Alle Haushalte	6 600	880	540	1 420	70	80

¹ Die durchschnittlichen Einkommen, Steuern und zusätzlichen Belastungen werden für Einkommensschichten ausgewiesen, die jeweils ein Viertel der Haushalte umfassen (Quartile). ² Haushaltsbruttoeinkommen im Sinne der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. ³ Zuschlag zur Einkommen- und Lohnsteuer von 8%. ⁴ Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die familienpolitische Dimension der Verteilungswirkungen alternativer Steuererhöhungen läßt sich an Modellrechnungen für ausgewählte Haushaltstypen auf Basis des RWI-Umverteilungsmodells⁵¹ illustrieren. Dazu werden für Haushalte von Facharbeitern in Ost- und Westdeutschland die Abgaben und Transfers gegenübergestellt⁵². Als monatliches Bruttoeinkommen wird für Männer ein Betrag von 3 800 DM in Westdeutschland und 1 700 DM in Ostdeutschland unterstellt und für Frauen ein Betrag von 2 700 DM bzw. 1 200 DM. Wieweit die angegebenen Werte für Ostdeutschland als repräsentativ angesehen werden können, läßt sich schwer beurteilen. Zum einen bewegen sich je nach Wirtschaftszweig die Arbeitsentgelte in Ostdeutschland vorläufig zwischen 30 und 70% der vergleichbaren Entgelte in Westdeutschland, zum anderen besteht eine erhebliche Unsicherheit bezüglich der Entwicklung der Einkommen in Ostdeutschland in der nächsten Zukunft. Derartige Unsicherheiten dürften die Aussagekraft der vorliegenden Rechnungen (vgl. Tabelle 4) kaum beeinträchtigen, da in erster Linie die Belastungsunterschiede interessieren, die aus alternativen Steuererhöhungen resultieren.

Diskrepanzen zwischen den Angaben zur Verteilung der Steuerlast nach Einkommensschichten (Tabelle 3)

⁵¹ Vgl. H. Karrenberg, B. Fritzsche, W. Kitterer, H.-J. Münch, G. Schulz-Overthun: Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N.F. Heft 43, Berlin 1980.

und nach Haushaltsgrößen (Tabelle 4) erklären sich daraus, daß die betrachteten Arbeitnehmer durch die Einkommen- (Lohn-)Steuer und vor allem durch die Beiträge zur Sozialversicherung höher belastet sind als andere Gruppen, wie z. B. Rentner. Entsprechend niedriger fällt dadurch das Nettoeinkommen und die auf dieser Basis geschätzte Belastung durch die Mehrwertsteuer aus. Erwartungsgemäß werden Haushalte mit Kindern von einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes stärker belastet als Alleinstehende und kinderlose Ehepaare. Bemerkenswerterweise sind die festgestellten Unterschiede in Ostdeutschland etwa ebenso stark ausgeprägt wie in Westdeutschland. So ergibt sich für eine Familie mit vier Kindern aus der Mehrwertsteueranhebung sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland eine um etwa 40 DM höhere Belastung als bei einem Zuschlag zur Einkommensteuer. Wenig überrascht hingegen der Befund, daß für die betrachteten ostdeutschen Haushalte eine Anhebung der Mehrwertsteuer durchweg ungünstiger ist als der entsprechende Zuschlag zur Einkommensteuer.

⁵² Die Vergleichbarkeit der Einkommenslagen von ost- und westdeutschen Haushalten wird erschwert, weil in Ostdeutschland zur Zeit noch eine wesentlich stärkere Regulierung der Mieten besteht und daher die Bedeutung des Wohngeldes entsprechend geringer ist. Die Einbeziehung des Wohngeldes ohne Berücksichtigung der Regulierung der Mieten würde den irreführenden Eindruck erwecken, daß die Transferleistungen an private Haushalte in den alten Bundesländern weitaus großzügiger seien als in den neuen. Da der Geldwert der Mietregulierung in Ostdeutschland schwer zu quantifizieren ist, mußten in den vorliegenden Rechnungen sowohl das Wohngeld als auch die Mietregulierung in Ostdeutschland außer Betracht gelassen werden.

Tabelle 4
Wirkungen alternativer Steuererhöhungen bei ausgewählten Haushaltstypen (Rechtsstand 1991)
(DM pro Monat)

	Alleinstehender		Alleinerziehende; 1 Kind		Ehepaar; 1 Einkommensbezieher				berufstätiges Ehepaar; keine Kinder	
	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	1 Kind		4 Kinder		Ost- deutschland	West- deutschland
Bruttolohn	1700	3800	1200	2700	1700	3800	1700	3800	2900	6500
- Lohnsteuer	120	640	0	130	0	320	0	180	160	970
- SV-Beiträge	300	670	210	480	300	670	300	670	520	1150
+ Transfers ¹	10	0	110	70	70	70	800	660	30	0
= Nettoeinkommen	1290	2490	1100	2160	1470	2880	2200	3610	2250	4380
Belastung durch Erhöhung der										
Lohnsteuer ²	10	50	0	10	0	30	0	10	10	80
Umsatzsteuer ³	20	30	20	30	20	40	40	50	40	60
Differenz	-10	20	-20	-20	-20	-10	-40	-40	-30	20
nachrichtlich:										
Verhältnis der ostdeutschen zu den westdeutschen										
Einkommen in %:										
Bruttolohn	45	--	44	--	45	--	45	--	45	--
Nettoeinkommen	52	--	51	--	51	--	61	--	51	--

¹ Kindergeld, Arbeitnehmersparzulage, Wohnungsbauprämie. ² Zuschlag zur Lohnsteuer von 8%. ³ Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des RWI-Umverteilungsmodells.

Bezüglich der gegenwärtig diskutierten zusätzlichen Belastungen für den Straßenverkehr zeigt sich, daß eine Erhöhung der Mineralölsteuer nach einer überschlägigen Rechnung etwa die gleichen Verteilungswirkungen wie eine Steigerung der Mehrwertsteuer hätte, wenn in beiden Fällen das gleiche zusätzliche Aufkommen unterstellt würde. Naturgemäß wären Haushalte mit geringem Einkommen – insbesondere die von Rentnern – von einer Erhöhung der Mineralölsteuer weniger betroffen als von einer entsprechenden Anhebung der Mehrwertsteuer. Außerdem sollte nicht übersehen werden, daß eine Anhebung der Mineralölsteuer insofern verteilungspolitisch problematisch sein könnte, als Haushalte, die keine Möglichkeiten haben, ihren Kraftstoffverbrauch einzuschränken, wie z. B. Fernpendler⁵³, erheblich belastet würden. Beispielsweise wird sich bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer um 25 Pf/l und bei einem Verbrauch von 7 l pro Arbeitstag die monatliche Mehrbelastung auf 35 DM belaufen. Gerade dieser Effekt, der eine spezielle Gruppe unabhängig von ihrem Einkommen treffen würde, könnte durch eine allgemeine Straßenverkehrsabgabe vermieden werden. Deren verteilungspolitische Problematik liegt auf der Hand, denn sie wirkt fast wie eine Kopfsteuer, von der im wesentlichen nur die älteren Bürger sowie Haushalte mit relativ geringem Einkommen und außerhalb dieser Gruppen verhältnismäßig wenige Bürger, die aus sonstigen Gründen keinen PKW halten, ausgenommen wären⁵⁴.

Zusammenfassung und Beurteilung

Gegenstand der vorliegenden Analyse war die Frage nach den Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik im Zeitraum 1991 bis 1994. Dabei zeigt sich, daß unter den gegenwärtigen Annahmen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einerseits und den Ausgabenanforderungen für Ostdeutschland andererseits die Finanzierungssalden der westdeutschen Gebietskörperschaften aufgrund der hohen Aufkommenselastizität des hiesigen Steuersystems und der bislang vorgesehenen nicht unbeträchtlichen Ausgabenumschichtungen nur vorübergehend Größenordnungen von etwa 3% des BSP, also in ähnlicher Weise wie im Gefolge der ersten und zweiten Ölkrise, erreichen; damit werden indessen auch die Opportunitätskosten des finanzpolitischen Kurses zu Beginn der neunziger Jahre deutlich:

Verzicht auf allgemeine oder spezielle Steuersenkungen (Stichwort: Unternehmensteuerreform) oder auch staatliche Leistungsverbesserungen (Stichwort: Familienlastenausgleich). Für Gesamtdeutschland werden die Defizite aber wegen der zunehmenden Finanzierungslücken in Ostdeutschland auch noch Mitte der neunziger Jahre mit 3% relativ hoch sein.

Ob diese Perspektiven finanzpolitisch als ausreichend oder befriedigend anzusehen sind, muß offen bleiben. Die Kontinuität des bisher praktizierten Kurses der Finanzpolitik ist in den nächsten Jahren auch in Westdeutschland nicht mehr gegeben, wobei die hier berücksichtigten Risiken keineswegs die Obergrenze markieren. Freilich muß dies vor dem Hintergrund der außerordentlich großen Aufgaben gesehen werden, für die, bei realistischer Betrachtung, auch keine Vorsorge getroffen werden konnte. Insgesamt wird die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik von einer expansiven Fiskalpolitik und – angesichts der auch weltweit recht hohen Kreditnachfrage – von einer tendenziell „knappen“ Geldpolitik geprägt sein. Mit Blick darauf wird in der Öffentlichkeit zunehmend die Frage von Steuererhöhungen diskutiert; angesichts der hier ermittelten mittelfristigen Aussichten und der Erwartung eines nur vorübergehenden Abweichens vom grundsätzlichen Kurs der Finanzpolitik wäre – stärker als bislang diskutiert – durchaus auch an eine Befristung entsprechender Maßnahmen zu denken.

Bezüglich der Verteilungswirkungen, die in diesem Zusammenhang besonders interessieren, ist festzuhalten, daß weder die Kreditfinanzierung noch die Finanzierung via Haushaltsumschichtungen oder Steuererhöhungen neutral wären. Dabei ist zu berücksichtigen, daß neben die bisherigen intergenerativen, funktionalen und personalen Dimensionen zumindest vorübergehend auch die regionale Dimension zwischen Ost- und Westdeutschland getreten ist. Bezüglich der personalen Dimension zeigt sich erwartungsgemäß, daß die Erhöhung der Einkommensteuer die Bezieher höherer Einkommen, die Anhebung der Mehrwertsteuer vor allem die Bezieher niedriger Einkommen treffen würde. Die Unterschiede sind indes begrenzt angesichts des hier zur Debatte stehenden Betrags, der 20 Mrd. DM kaum überschreiten dürfte.

⁵³ Im Jahr 1988 hatten in den alten Bundesländern fast 0,8 Mill. Erwerbstätige einen Weg zur Arbeit von mehr als 50 km. Diese Zahl umfaßt allerdings sowohl Erwerbstätige, für die ein öffentliches Verkehrsmittel erreichbar ist, als auch Erwerbstätige, die auf ihren privaten PKW angewiesen sind. Vgl. Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1990, Bonn 1990, S. 96. Voraussichtlich wird im vereinigten Deutschland die Zahl der Fernpendler mindestens vorübergehend deutlich ansteigen.

⁵⁴ Im Jahr 1989 verfügten in den alten Bundesländern 96,4% der 4-Personenhaushalte mit mittlerem Einkommen (5240 DM brutto im Monat) und 99,3% der 4-Personenhaushalte mit höherem Einkommen (8110 DM) über ein Kraftfahrzeug. Von den Haushalten der Rentner und Sozialhilfeempfänger mit geringem Einkommen (2100 DM) hielten sich immerhin 44% einen PKW. Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 488. In der DDR lag 1988 der Ausstattungsgrad der Haushalte mit PKW bei etwas über 50%. Vgl. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1989 der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1989, S. 53.